

# 中国对非援助及其面临的新挑战

徐伟忠

中国作为最大的发展中国家,始终把加强同非洲国家在内的发展中国家的友好合作作为外交政策的基石。对非援助是中国对外关系的一个重要方面,自新中国成立以来,中国认真履行国际主义义务,尽力对非洲国家提供力所能及的援助,取得了显著成效。

## 一、中国对非援助的二个阶段及其相关政策。

中国对非援助大致可分为二个阶段。第一阶段是新中国成立至 1978 年的中国改革开放。1955 年召开的万隆会议和 1963 年底、1964 年初周恩来总理对亚非十多个国家进行的访问促进了中非关系的快速发展。在这一时期,中国提出了对外经济技术援助八项原则,其基本精神是:平等互利,尊重受援国的主权;切实帮助受援国自力更生,力求使受援国真正受益。援外八项原则确定了中国对外援助的基本思想和立场,是中国对外政策在援外工作中的具体体现,不仅在过去成功地指导了中国的对外援助工作,而且在今天仍具有现实指导意义。<sup>1</sup>

非洲国家是从 1958 年底才开始陆续与我国建交的,中国对非洲国家的援助一般在建交前后开始,当时主要援建非洲国家中小型工业项目和农场,帮助非洲国家找水打井。中国也给予非洲国家粮食援助。1959 年到 1960 年,我国粮食连续两年减产,但对于非洲国家的要求,仍然慷慨解囊。如 1960 年,我们援助几内亚 1 万吨大米,还宣布“向刚果提供 5000 吨至 1 万吨小麦或大米”。这一阶段中国还帮助非洲进行一些急需发展的项目,例如水电、能源的开发等,向非洲国家派遣了医疗合作队、援建了一些体育文化设施等。<sup>2</sup>

这一阶段中国对非援助的政治目的非常明显,主要是支持非洲国家的民族独立和民族解放运动、反对种族隔离主义,同时中国也将在政治上寻求非洲国家的支持作为外交政策的重要组成部分。坦赞铁路是这一阶段最重要的对非援助项目,也是体现这一阶段援外特色较充分的项目之一,对促进中非关系的发展起到了积极的作用,奠定了中非关系进一步发展的基础。应该说,这一阶段中国虽然国力有限,但仍克服重重困难,满足了多数非洲国家的要求。由于历史的局限性,这一阶段中国的对外援助政策在执行过程中不可避免地带有冷战时期特定的色彩。

第二阶段从中国改革开放的 1978 年至今。随着中国把经济工作的重心向经济转移,中国对非援助也进行了调整,改变了过去对外援助主要为政治服务的作法,鼓励发展中国家把发展经济作为国家发展战略的核心,力求形成与这些国家互利双赢的共同发展模式。中国的对外援助政策也开始呈现出一些新的特色,创造了一些更加符合经济合作规律的新的作法。

1982 年底中国领导人提出了中国同发展中国家开展经济技术合作的四项原则:“平等互

---

<sup>1</sup> 这八项原则是:一、中国政府一贯根据平等互利的原则对外提供援助,从来不把这种援助看成是单方面的赐予,而认为援助是相互的。二、中国政府在对外提供援助的时候,严格尊重受援国的主权,绝不附带任何条件,绝不要求任何特权。三、中国政府以无息或者低息贷款的方式提供经济援助,在需要的时候延长还款期限,以尽量减少受援国的负担。四、中国政府对外援助的目的,不是造成受援国对中国的依赖,而是帮助受援国逐步走上自力更生、独立发展的道路。五、中国政府帮助受援国建设的项目,力求投资少,收效快,使受援国政府能够增加收入,积累资金。六、中国政府提供自己所能生产的质量好的设备和物资,并且根据国际市场的价格议价。如果中国政府所提供的设备和物资不合乎商定的规格和质量,中国政府保证退换。七、中国政府对外提供任何一种技术援助的时候,保证受援国的人员充分掌握这种技术。八、中国政府派到受援国帮助进行建设的专家,同受援国自己的专家享受同样的物资待遇,不容许有任何特殊要求和享受。

<sup>2</sup> 杨丽琼,外交档案解密:1960 年底以前我对外援助逾 40 亿元,2006 年 7 月 29 日,<http://politics.people.com.cn/BIG5/1026/4647017.html>。

利，讲求实效，形式多样，共同发展”。<sup>3</sup>这四原则虽然没有直接涉及中国对外援助政策，但对对中国对非援助政策产生了很大的影响。2004年8月31日至9月1日在北京召开的“全国对发展中国家经济外交工作会议”，对中国援非政策也有很重要的影响。会议进一步确定了中国开展对发展中国家经济外交工作应该坚持的原则，这就是“相互尊重、平等相待，以政促经、政经结合，互利互惠、共同发展，形式多样、注重实效”。会议同时确定中国未来与发展中国家的经济合作项目要重点择优援建与发展中国家人民生活密切相关的标志性项目，会议还确定将提供紧急救灾援助，派遣医疗队，扩大人才培养规模、深化与发展中国家多边和区域合作等与中国对非（对发展中国家）援助相关的内容列为与发展中国家合作的重要内容。<sup>4</sup>2005年9月，在联合国首脑会议发展筹资会议上，胡锦涛主席又提出了中国与发展中国家加强合作的五项举措<sup>5</sup>，非洲是中国加强与发展中国家合作和援助的重要对象之一。2006年1月中国政府提出了中国对非洲政策文件，提出了“政治上平等互信、经济上互利共赢、文化上交流互鉴”的政策，中国对非洲援助也因而涉及更广领域。2007年11月在中非合作论坛首脑会议上，中国政府宣布将采取8个方面的政策措施推动中非新型战略伙伴关系发展，推动了中国对非洲援助的大规模增长<sup>6</sup>。

中国提出的对发展中国家援助政策影响了中国对非洲的援助政策，但同时中国对非援助政策和实践对中国新的对外援助政策的形成起到了很重要的作用。事实上，非洲在许多情况下成了中国对发展中国家政策的“试点”和“示范”地区。近年来，中国政府面对国内外新形势，对下一步援外工作提出了明确的要求：要提高外援工作水平；要坚持量力而行，尽力而为；要搞好每一个合作项目，使受援国真正受益；要注重实效，为外交大局服务。

## 二、中国对非援助成果及其特点。

(一)对非援助成果。自新中国成立以来，中国在自身经济困难的情况下，给予非洲各国人民以宝贵的支持和力所能及的援助。50年来，中国向非洲提供了大量援助，大约实施了

---

<sup>3</sup> 这四原则的具体内容是：(1)遵循团结友好、平等互利的原则，尊重对方的主权，不干涉对方的内政，不附加任何政治条件，不要求任何特权。(2)从双方的实际需要和可能条件出发，发挥各自的长处和潜力，力求投资少、工期短、收益快，俾能取得良好的经济效益。(3)方式可以多种多样，因地制宜，包括提供技术服务、培训技术和管理人员、进行科学技术交流、承建工程、合作生产、合资经营等。中国对包承担的合作项目负责守约、保持、重义。(4)上述合作之目的在于取长补短、互相帮助，以利于双方自力更生的能力和促进民族经济的发展。

<sup>4</sup> 龚雯，全国对发展中国家经济外交工作会议在京召开，《人民日报》2004年9月3日第二版。

<sup>5</sup> 这五项举措是：(1)中国决定给予所有同中国建交的39个最不发达国家部分商品零关税待遇，优惠范围将包括这些国家的多数对华出口商品。(2)中国将进一步扩大对重债穷国和最不发达国家的援助规模，并通过双边渠道，在今后两年内免除或以其他方式消除所有同中国有外交关系的重债穷国2004年底对华到期未还的全部无息和低息政府贷款。(3)中国将在今后3年内向发展中国家提供100亿美元优惠贷款及优惠出口买方信贷，用以帮助发展中国家加强基础设施建设，推动双方企业开展合资合作。(4)中国将在今后3年内增加对发展中国家特别是非洲国家的相关援助，为其提供包括防疟特效药在内的药物，帮助他们建立和改善医疗设施、培训医疗人员。具体通过中非合作论坛等机制及双边渠道落实。(5)中国将在今后3年内为发展中国家培训培养3万名各类人才，帮助有关国家加快人才培养。

<sup>6</sup> 这八项措施是：(一)扩大对非洲援助规模，到2009年使中国对非洲国家的援助规模比2006年增加1倍。(二)今后3年内向非洲国家提供30亿美元的优惠贷款和20亿美元的优惠出口买方信贷。(三)为鼓励和支持中国企业到非洲投资，设立中非发展基金，基金总额逐步达到50亿美元。(四)为支持非洲国家联合自强和一体化进程，援助建设非洲联盟会议中心。(五)免除同中国有外交关系的所有非洲重债穷国和最不发达国家截至2005年底到期的政府无息贷款债务。(六)进一步向非洲开放市场，把同中国有外交关系的非洲最不发达国家输华商品零关税待遇受惠商品由190个税目扩大到440多个。(七)今后3年内，在非洲国家建立3至5个境外经济贸易合作区。(八)今后3年内为非洲培训培养1.5万名各类人才；向非洲派遣100名高级农业技术专家；在非洲建立10个有特色的农业技术示范中心；为非洲援助30所医院，并提供3亿元人民币无偿援款帮助非洲防治疟疾，用于提供青蒿素药品及设立30个抗疟中心；向非洲派遣300名青年志愿者；为非洲援助100所农村学校；在2009年之前，向非洲留学生提供中国政府奖学金名额由目前的每年2000人次增加到4000人次。

900 个基础设施和社会公益项目。内容涉及农场、农技推广站、农业合作项目、水利工程、纺织印染厂、糖厂、造纸厂、卷烟火柴厂、化肥厂、电站、水泥厂、医院等，此外，还援建了铁路、公路、会议堂、体育设施。援助领域涉及农牧渔业、水利电力、交通运输、广播电视、文教卫生、食品加工等。向非洲派遣医疗队也是我对非援助的重要内容。从 1963 年向阿尔及利亚派出第一支医疗队以来，中国共向摩洛哥、突尼斯、马里、吉布提、加蓬、莱索托、纳米比亚、几内亚等 47 个国家派遣了 1.6 万人次医疗队员，救治各种病人 1.8 亿人次。此外，中国还给予部分非洲最不发达国家输华商品免税待遇，为非洲商品进入中国市场提供便利。同时中国政府还采取积极措施缓解非洲债务负担，累计已免除非洲国家欠华债务 109 亿元，目前已承诺并正在办理的免债还有一百多亿元。在教育领域，中国为 50 个非洲国家提供政府奖学金名额近 2 万人次<sup>7</sup>。新中国成立以来，向非洲国家提供了大量不附带任何条件的援助，而且这些援助在不同历史阶段、适应时代发展要求赋予不同内涵，受到非洲国家政府和人民的高度称赞，为中非友好关系的发展和加强发挥了重要作用。

中国对非洲提供的援助虽然数量有限，但成效十分显著，使双方都从中受益。中国的援助不仅支持了非洲国家的政治独立、经济发展和社会进步，而且推动了中非经贸关系乃至整个双边关系的发展，拓展了中国和非洲国家的外交空间和国际影响。半个世纪以来，中国对非洲提供的中国援助在推动相关国家经济发展、改善民众生活以及提高教育、医疗、卫生水平等诸多方面发挥了重要作用。中国的许多援建项目如坦赞铁路、毛里塔尼亚友谊港等已成为中非友好的重要象征。中国对非援助不仅进一步密切了中非双边经贸联系，也有力地促进了中非政治互信，并且推动中国与非洲国家之间的政治立场沟通和外交行动协调。中国多次在联合国人权会上挫败西方反华提案，在联合国大会多次粉碎台湾“重返联合国”图谋以及中国成功申办 2008 年奥运会和 2010 年世界博览会，均得到了非洲国家的鼎力相助。

## (二)对非援助特点。

1、强调平等互利。中国对外援助特点包括平等相待，维护共同利益；尽力而为，不附带任何政治条件；互利共赢，谋求共同发展，所有这些都体现了中国在开展对外援助时平等的思想。正因为坚持了这些基本精神和原则，中国的对外援助展示了中国和平、发展、合作、包容的国际形象，受到了非洲国家的普遍欢迎。有西方专家评论说，对非洲人而言，中国提供的是一种颇受欢迎、不同于他们从西方国家得到的模式。西方国家对非洲一方面表现出施恩于人的样子，另一方面又表现出屈尊俯就的姿态。西方低估了还有另外一项选择的重要性。

2、强调援助与经济合作相结合。中国本身也是发展中国家，中国向非洲国家提供力所能及的经济援助属于“南南合作”的范畴。中国对外援助概念与西方有很大差异，与西方国家将官方援助与经济合作明确分开的做法不同，中国在开展对外援助时，并不很严格区分对外援助与对外经济合作之间的差别。这源于中国对援助概念的不同理解。中国对非援助时，并不认为非洲仅仅是一个受援的对象，而是认为非洲也是中国经济机遇所在，这与一些西方国家将非洲看作国际社会经济负担和受援对象的想法不同。同时，中国也认为“授人以鱼，不如授人以渔”，援助项目只有同经济合作项目相结合，才能更好地促进非洲的发展，从而发挥更多的经济和社会效益。出于这种考虑，中国对非援助往往与中非经贸往来有很密切的联系。中国对外援助的机制与西方国家有很大的不同，西方国家往往有一个对外援助机构，如美国的国际发展署(USAID)、英国的国际发展部(DFID)。中国参与对外援助的机构很多、除了外交部、商务部，还有卫生部、农业部、教育部等机构，事实上中国所有涉外机构都可能承担对外援助的任务。

3、对外援助的方式更加多样化，领域和规模迅速扩大。上世纪五六十年代，中国向非洲提供援助的主要形式包括项目建设、提供实物以及派遣专家等。自 1978 年起中国开始实施改革开放政策，非洲国家也开始进行经济结构调整，根据中非双方各自情况出现的新变化，

<sup>7</sup> 温家宝致辞非行年会：已免除非洲百亿债务，星岛环球网 [www.singtaonet.com](http://www.singtaonet.com)，2007 年 05 月 17 日

中国援助方式和项目形式开始出现多样化,内容更加丰富,效果更加显著。无偿赠送、无息贷款、贴息贷款、技术援助、项目建设、直接建厂、专家指导、劳务服务、人员培养、技术培训、技术管理指导、优惠贷款提供、投资贸易促进中心建设、重债穷国债务减免、经贸官员培训、自然灾害紧急救助等逐渐成为援助或合作的方式。

近年来,随着中国经济的快速发展,中国对外援助的领域和规模不断扩大。2006年,中国中央财政外交支出168亿元,其中82亿元用于对外援助。2007年中国安排外交支出230亿元,中央财政用于对外援助的支出将达108亿元。2007年中国外交支出大幅增长的原因之一是根据中非合作论坛会议精神,增加了对非洲国家等地区的援外支出;增加了国际组织会费、维和摊款等方面的支出。<sup>8</sup>从2006年11月中非合作论坛期间推出的中国为加强与非洲新型战略伙伴关系推出的8项措施中也可以看出,中国对非援助的规模和领域正在不断扩大。随着中国经济的不断发展,中国将为支持非洲国家做出更大贡献。

### 三、中国对非援助的战略目标。

中国对非援助的战略目标与中国在非洲的战略利益相一致。中国是发展中大国,发展中国家对中国有着重大的战略意义,发展中国家是中国外交工作的基础,非洲则是中国外交工作基础的基础。中国对非援助的战略利益主要体现在三个方面。

其一是政治利益。非洲是国际政治舞台上的一支不可忽视的重要力量,在中国外交全局中占有特殊地位。中国的崛起需要得到非洲国家的支持,如果没有非洲国家的支持,中国外交的回旋余地就会减小。中国既是一个大国,同时也是一个发展中国家。这种双重性决定了中国外交的政治根基在发展中国家,或者说发展中国家是中国外交的基础,是中国外交的基本立足点和出发点。不论过去、现在、还是将来非洲都是中国的战略同盟军,是中国处理好与西方大国关系的重要依托。

其二是经济利益。我国的经济发展必须以全球资源为基点,以全球市场为导向。从全球化资源有效配置的角度看,特别是从全球竞争的现实状况来分析,中国经济发展必须突破本国经济内自我循环的狭隘眼界,而树立以全球资源为基点,以全球市场为导向的战略观念。非洲自然资源丰富,市场潜力巨大,是中国实施国际国内“两种资源、两个市场”发展战略的重要组成部分。

其三是出于祖国统一的需要。中国要实现祖国统一大业离不开非洲国家的支持。目前,台湾在非洲还有5个所谓“邦交国”,从某种意义上说,这也是台独分子在国际上搞“台独”的空间。中国与非洲国家的合作将对遏制“台独”的国际空间起到重要的作用。

### 四、中国对非援助面临的新挑战

中国对外援助规模的不断扩展给中国对外援助政策提出了新的要求。根据新的形势对外援助需要依据哪些新的原则、如何使援助更加有效、如何使援助更能够有助于发展中国家摆脱困境、如何使企业在中国对非援助中发挥更加积极的作用(加强企业的社会责任)、如何加强在援助方面的国际合作,如何通过中国对非援助促进中非关系的不断深入和发展等,都是值得探讨的问题。其中面临的挑战主要要:

1、处理好国内需求与对非援助的关系。近年来,中国经济确有较快发展,经济总量有所提高,但中国仍然是一个地地道道的发展中国家,人均GDP水平在目前乃至今后较长的时期内仍将处于较低水平。中国自身尚有数千万的贫困人口,地区、城乡经济发展很不平衡。因此中国在相当长的时间内,不可能像美日等国那样给予包括非洲在内的发展中国家大量经济援助。但与此同时,中国政府也意识到,对非援助是一项长期、战略性的政策。这一方面

<sup>8</sup> 财政部:2007中国外交支出拟增近四成 预算230亿元,2007年03月06日,  
<http://gov.people.com.cn/GB/46737/5442322.html>

是因为非洲目前仍然是全球最不发达国家和重债务国最集中的大陆，上个世纪末以来，非洲总体经济形势有所好转，但多数非洲国家仍处境艰难，经济发展非常需要外援；另一方面，中国对非援助始终是中非经贸合作关系，乃至整个双边关系中的一个特殊的领域，中国对非援助并不仅仅使非洲受益，实际上中国在援助非洲的过程中，也扩展了中国在非洲的利益。

2、进一步使中国对非援助促进非洲的能力建设。中国有句老话叫做，“授人以鱼，不如授人以渔”，随着中国对非援助规模的不断扩大，中国在这方面面临的挑战也将加大。找到帮助非洲持续发展方法的挑战仍然巨大。非洲国家之所以采取“向东看”的政策，主要也因为经过多年与西方的合作，非洲仍然未能摆脱边缘化的困境，它们希望通过与亚洲国家的合作，找到经济发展之路，增强经济发展的能力建设。为此，中国对非援助首先应该有较强的针对性，应该与这些国家的经济发展相联系，援助那些可能带来持续发展的项目，而不是立足于一次性补偿。此外，中国对非援助还应该与这些国家的市场培育相联系，鼓励他们市场经济的发展，有助于经济互助和贸易的展开。

3、增加企业在对外援助和经济合作中的社会责任。对外援助是政治性、政策性很强的经济外交工作。中国企业在对外援助中也扮演了十分积极的角色。在计划经济时代，政府可以通过行政命令的方式，几乎可以要求企业做任何政府希望它们所要做的事情。在市场经济时代，政府必须遵循市场经济的规律，只能通过法律、法规的形式加强对企业的监管，促使中国企业更好地履行社会责任，使中国企业在赢得经济利益的同时，促进非洲当地社会、经济的发展，促进中非关系的进一步加强。

4、处理好坚持传统与实行对外援助专业化的关系。随着中国对外援助的规模不断扩大，方式更加多样化，中国将面临越来越多越来越复杂的援助课题，对于援助的方式、援助的范围、援助的数额都需要上升到科学决策的层面，这些课题解决得好坏，不仅关系到受援国的利益，也关系到中国自身的长期发展。未来，中国对外援助需要向着专业化、科学化、综合化和理性化方向发展。中国对外援助需要根据国内外形势的发展变化，不断创新，使中国对非援助的运行体制、管理模式、援助方式、援助内容更加合理有效，进一步提高中国对非援助的工作水平和运行效率。

5、进一步完善对外援助法律、法规及规定。随着我国对外援助规模的不断扩大，对外援助在我外交中的作用也在不断加强。作为中国外交政策的重要组成部分，对外援助应该有一系列与之配套的原则、法则和措施，从而使我国的对外援助做到有法可依，更加具有科学性及规范性，目前中国在这方面仍有很大改进的余地。多数发达国家尤其是经合组织发展援助委员会国家都有自己的援助法律法规，起到了比较有效的作用，中国可以借鉴其中部分合理成分，制订出有中国特色的、体现南南合作特点的具有较强指导意义的科学务实的对外援助法律和法规。

6、学习外国经验，扬长避短。与西方相比，中国特色的对外援助理念与做法有许多长处，应该继续坚持这些好的优良传统。但与此同时，中国也应积极借鉴国际社会对外援助有益的做法。发达国家在多年对外援助过程中，尽管有不少教训，但也积累了不少值得我们学习的先进管理经验，中国应该加强这方面研究。目前，中国尚缺乏一批有良好发展学或国际发展援助学背景的专家，中国应该派更多学生和学者到西方学习，了解西方在这方面的经验教训，这将奠定中国与西方国家合作援非的基础。

7、加强多边国际合作。中国对外援助在推动互利合作方面已经发挥了重要作用，但中国毕竟是一个发展中国家，对外援助资金有限，对外援助渠道也有很大的局限性。如果中国能够更好地与发达国家合作，将更好地帮助非洲，促进中非关系的发展。中国和发达国家在更多投资非洲，与非洲有更多贸易活动，给予非洲更多援助方面展开竞争并不是一件坏事，但如果中国能与发达国家在这些方面进行合作，就会更好，更加有利于帮助非洲更早实现千年发展目标，促进中非关系不断加强。

参考文献:

- Matthew Bishop, The Economist, "Fighting Global Poverty: Who'll Be Relevant In 2020?"
- Homi Kharas, The Brookings Institution, "The New Reality Of Aid"
- Jane Nelson, Harvard University, "New Development Players And Models"
- Joshua Busby, University of Texas, Austin, "Is There A Constituency For Global Poverty? Jubilee 2000 And The Future Of Development Advocacy"
- Ngozi Okonjo-Iweala, The Brookings Institution, "Nigeria's Fight For Debt Relief: Tracing The Path"
- Ashok Khosla, Development Alternatives Group, "Leveraging Knowledge To End Poverty"
- Eric Brewer, University of California, Berkeley, "Development And Engineering"
- J. Gregory Dees, Duke University, "Philanthropy And Enterprise: Harnessing The Power Of Business And Entrepreneurship For Social Change"
- Jane Nelson, Harvard University, "Effecting Change Through Accountable Channels"
- Simon Zadek, AccountAbility, "Accountability Compacts: Collaborative Governance For The 21st Century"
- Mark R. Kramer, FSG Social Impact Advisors, "Philanthropy, Aid, And Investment: Creating A Common Language"
- Joseph O'Keefe, The Brookings Institution, "Aid - From Consensus To Competition?"

以上参考文献均来自在美国科罗拉多州阿斯彭召开的“2007 年布鲁金斯布鲁姆圆桌讨论会---变化中的发展: 新角色、旧挑战、新机遇”论文 (the Brookings Blum Roundtable, “Development's Changing Face: New Players, Old Challenges, Fresh Opportunities” )

参考书目:

- 《对外援助与国际关系》，中国社会科学出版社，2002 年。
- 林晓光：《日本政府开发援助与中日关系》，世界知识出版社，2003 年。
- Pearson Lester (皮尔逊·莱斯特)：《开发援助中的伙伴关系(国际开发委员会报告书)》，商务印书馆，1975 年。
- 张光：《日本对外援助政策研究》，天津人民出版社，1996 年。
- 高英茂：《中华民国对外援助政策的理念与发展》，二十一世纪基金会，1991 年
- Haim Malka, ARAB REFORM AND FOREIGN AID(Lessons from Morocco), Center Strategic & International Study, 2006
- Carol Lancaster, FOREIGN AID (Diplomacy, Development, Domestic Politics), University of Chicago Press, 2007
- Hafiz A. Akhand & Kanhaya L.Gupta, FOREIGN AID IN THE TWENTY-FIRST CENTURY, Kluwer Academic Publishers, 2002
- Robert Calderisi, THE TROUBLE WITH AFRICA (Why Foreign Aid Isn't Working), Yale University Press, 2006
- Baard Richard Stokke, SOVIET AND EASTERN EUROPEAN TRADE AND AID IN AFRICA, Frederick A. Praeger, 1967